

文章编号:1009 - 9190(2002)4 - 0057 - 04

日本存款保险制度与银行危机管理

JAPAN'S DEPOSIT INSURANCE SYSTEM AND BANK CRISIS MANAGEMENT

陈国进

随着经济全球化、金融自由化的发展,金融市场竞争日趋激烈,各种不确定因素增多,风险加大。为此,借鉴国外经验,建立健全存款保险制度,成为稳定银行经营、防范金融风险的现实选择。本文通过对90年代以来日本存款保险制度的演变和银行危机处理的考察,探讨隐性存款保险制度有效发挥作用的基础以及对我国金融安全网设计的借鉴意义。文章首先介绍了当前学术界对存款保险制度的几种不同意见,接着探讨了日本隐性存款保险制度有效发挥作用的基础和90年代后日本显性存款保险制度的强化与银行破产处理的制度性建设,进而提出了对我国金融安全网建设的借鉴和启迪。

一、存款保险制度的理论之争

1934年美国建立的联邦存款保险制度是历史上最早的政府存款保险制度。80年代特别是90年代以来,银行危机的频繁发生使发达国家和发展中国家政府重视建立存款保险制度。1994年欧盟将建立存款保险制度作为单一银行市场的共同标准,遭受亚洲金融危机冲击的国家都已经建立或正在考虑建立存款保险制度,到2000年共有72个国家建立了存款保险制度。

虽然建立存款保险制度的国家在迅速增加,存款保险制度与金融制度稳定性之间的关系在学术界依然是一个广泛受到争议的问题。从实践角度看,美国的存款保险制度在相当长的时间内运行良好,避免了银行挤兑现象和银行业系统性风险的发生,联邦存款保险制度曾被认为是罗斯福新政最成功的政绩之一。但是80年代美国银行业特别是储蓄贷款协会危机使人们对存款保险制度的评价发生了很大的改变,对存款保险制度下银行的道德风险和银行监管当局的犹豫政策的严厉批判导致美国在1991年通过联邦存款保险修正法案(FDICIA),通过存款保险费率与银行资产风险联动以减少银行的道德风险,通过早期改正措施减少监管当局在问题银行处理上的随意性和迟钝性。从理论角度看,在Diamond和Dybvig(1983)自发性存款挤兑(self-fulfilling bank run)模型中,银行存款契约能为存款人提供流动性保险,但是,银行资产负债结构特征决定了银行自身的内在脆弱性,即使是一家稳健经营的银行也会由于存款人和银行之间的信息不对称而发生存款挤兑,导致银行的流动性危机甚至破产,而由政府提供的存款保险制度可以有效地防止

存款挤兑问题的发生。而Allen和Gale(1998)认为,如果存款挤兑是因为银行资产质量的恶化而发生,最优的公共政策是通过中央银行的流动性贷款避免健康的银行受存款挤兑而破产,让因资产损失而本该破产的银行退出市场。因此,存款挤兑正是体现了市场纪律对银行道德风险的约束,而存款保险制度使存款人失去了监督银行行为的动力,反而会增加银行业的不稳定性。

不论存款保险制度是否为防止存款挤兑和保证银行业安全性的最佳选择,几乎所有的学者都承认存款保险制度是导致银行道德风险的重要因素:由于在存款保险制度下,银行吸收存款的能力和成本不受银行资产组合风险的影响,银行就会更倾向于高风险高收益的贷款和投资,其结果是存款保险制度可能导致更多的银行破产和更频繁的系统性银行危机。正如Merton(1977)最早指出,对于银行来说,加入存款保险制度就相当于持有一个看跌期权(put option),该期权的潜含资产为银行的资产组合,执行价格为该银行的存款额,当银行破产时,存款人的损失由存款保险公司承担。根据期权定价理论,当期权费(存款保险费率)一定时,期权的价值是潜含资产(银行的资产组合)风险的增函数,因此,银行资产组合的风险越大,对银行的股东和经理就越有利。

但是上面的讨论忽视了两个基本的事实:第一,由于银行在一国国民经济和结算系统中的核心地位,当一国的银行业发生系统性危机时,不论是发达国家还是发展中国家,不论是出于政治的还是经济的压力,即使没有建立存款保险制度,政府对存款人的保护都是不容置疑的。换言之,如果一个国家没有建立存款保险制度,那么总是存在着隐性的存款保险制度。因此,是否建立存款保险

制度之争实际上是建立显性的存款保险制度,还是隐性的存款保险制度之争。第二,存款保险制度的功能不仅是简单地为存款人提供保护,更为重要的功能是参与破产银行的处理和银行危机管理,存款保险制度是一国银行危机管理制度的重要组成部分。

通过下面对日本存款保险制度演变过程的考察可以发现一个有趣的现象,日本存款保险制度建立于1971年,但是直到90年代初,日本的存款保险制度在保护存款人和参与银行破产处理中几乎没有发挥过任何作用,负责存款人保护和破产银行处理的是大藏省,换言之,从二战以后到90年代初,日本实际上实行的是隐性存款保险制度。但是,到了90年代以后,银行经营环境的变化使隐性存款保险制度失去了赖以发挥作用的基础,在经过了严重银行危机和一系列的法律和制度性建设之后,存款保险制度才开始在破产银行的处理和存款人保护方面发挥真正的作用。

二、银行特许权价值和隐性存款保险制度

以1992年三和银行兼并东洋信用金库时首次动用存款保险基金为标志,日本存款保险制度的演变可以分为两个阶段:在1992年之前,日本实际上实行的是隐性存款保险制度;1992年特别是90年代的后半期,存款保险制度在保护存款人和参与银行破产处理中发挥了重要的作用。

日本存款保险公司是根据存款保险法建立的特殊法人,其资金来源主要是大藏省、日本银行和民间金融机构。当初存款保险基金的使用限制在对倒闭银行存款人赔偿的范围内,存款保险的限额在1974年之前为100万日元,1974年6月到1986年7月为300万日元。《存款保险法》修正后,存款保险机构的功能扩大到救助银行的赠款,存款保险额也上升到1000万日元。在前20年存款保险公司的雇员不到10人,存款保险公司的办公场所和技术支持都来自于日本银行,虽然在70和80年代也出现过资不抵债的银行,但总是由大藏省出面安排其他银行与之合并和承担债务的方式来处理,直接的存款赔偿一次也没有采用过,更不用说在破产银行的处理过程中发挥作用。因此,虽然日本在1971年就建立了存款保险制度,但是,在存款人保护和破产银行的处理中真正起作用的是大藏省,从存款人的角度看是一种隐性存款保险制度,从银行的角度看是护送船团制度,即保护不让任何一艘“船只”掉队的制度。

在90年代之前,日本的银行制度并没有出现危机,相反,大量的对日本主银行制度研究的文献表明,日本的银行在经济高速增长期的公司融资和公司治理中发挥了关键性的作用。那么,是什么因素促使隐性存款保险制

度和护送船团制度有效地运行呢?我们认为:在严格保护政策下银行的特许权价值(chart value)是维持隐性存款制度和护送船团制度有效运行的基石。

银行的特许权价值在这里定义为在银行的持续期内(持有银行的营业执照的期间内)垄断利润流量的现在价值之和。Keeley(1990)的研究表明,银行特许权价值有利于控制银行承担过大的风险,这是因为动态地看如果银行承担了太大的风险而导致银行破产或者被收购而失去银行执照时,也就失去了其特许权价值。为了不失去银行的特许权价值,银行就会主动控制资产组合的风险,银行的特许权价值越高就越能约束银行的道德风险行为。银行业之所以能得到垄断利润,是因为政府对银行业实行了过渡的保护政策。大藏省通过对存款利率上限的控制、银行业与证券业的市场分割、银行市场准入的严格限制等保证银行可以获得可观的垄断租金和特许权价值,有效地控制银行的道德风险。同时,大藏省对银行分支行设置的严格控制使由大藏省牵头对问题银行的兼并和收购容易完成。当有银行濒临破产时,一般由大藏省出面安排其他的银行购买面临破产的银行的资产并承担全部的负债,而其他的银行也乐意去救助问题银行,这是因为兼并其他的银行意味着获得其他银行的特许权价值和扩大自身的市场份额。

但是,进入80年代后半期以来,金融创新和金融自由化的发展使日本银行业的竞争日趋激烈,日本银行业的垄断利润不断下降。同时,进入80年代后经济增长速度的放慢和企业内部盈余的积累使企业贷款的需求减少,而且,在经济高速增长期建立了良好声誉的大企业能够以低于银行贷款的成本从资本市场上筹资,传统的大银行与大企业之间长期密切的关系就开始变化。在这样的背景下,大银行的贷款对象开始大量地转向风险更大的中小企业和房地产市场,其结果是助长了房地产价格和股票价格泡沫的形成。进入90年代,当泡沫经济破灭后,房地产和股票价格的暴跌使银行陷入不良债权的泥沼而不能自拔,银行营业利润不断恶化,隐性存款保险制度和护送船团制度也开始一步步地走到了尽头。

三、显性存款保险制度和银行危机管理

90年代泡沫经济破灭后,即使是大银行也背负着大量的不良债权,在这样的背景下,大藏省发现劝说大银行去救助问题银行越来越困难。从1992年三和银行兼并濒临破产的东洋信用金库动用了200亿日元的存款保险基金赠予三和银行开始,存款保险制度正式介入破产银行处理,而且存款保险公司的资金援助在每次银行救助的讨价还价中总是不可缺少。1994年东京协和和安全两家信用组合和1995年木津信用组合和兵库银行的相

继破产,意味着隐性存款保险制度和护送船团制度的终结。而1995年以大和银行纽约分行丑闻的暴露为契机,欧洲美元市场上日本溢价(Japan premium)的出现表明,国际金融市场对日本银行制度的健康性以及日本政府银行监管能力产生了怀疑。

从1995年开始日本政府重视银行破产处理的制度性建设,如对存款保险法的修正强化了存款保险公司的财务能力和组织结构,存款保险基金增加到17兆日元,工作人员增加到300人。但是没能等到建立以存款保险制度为中心的银行破产处理机制,银行破产相继发生,使得破产银行的处理缺乏一贯性和原则性;特别是1995年到1996年在处理住宅金融专门公司(以下简称住专)的破产问题时,政府资金投入的正当性并没有得到当时日本国民的理解,为以后问题银行的处理增加了阻碍。

金融机构的相继破产、破产处理中缺乏一贯性和原则性以及大藏省官员渎职丑闻的暴露使国民完全失去了对大藏省金融监管能力的信任。在这样的背景下,1998年金融监管职能从大藏省分离,成立金融监督厅专门负责金融监管,为了有效地实现银行的退出机制,提高了存款保险费率,由于考虑到银行问题的严重性和过去信息披露的不充分,对存款实行暂时性的全额保险,全额保险将持续到2002年。也就在这个时候,日本的银行危机从周边地带发展到了中心地区,北海道拓殖银行和三一证券等大型金融机构相继破产,虽然在1998年3月日本政府向21家银行(以大银行为主)注入了1兆84亿日元的资本金,日本溢价还是大幅上升。到1998年秋,作为日本长期信用机构核心的日本长期信用银行和日本债券信用银行已濒临破产。

面对严重的金融危机,日本政府制定了金融制度安定化计划。该计划以金融再生法案和金融早期健全化法案为核心,根据金融再生法案,在解除全额的存款保险之前,为金融机构的处理、重组和不良债权的处理设定了60兆日元的资金额度。对破产银行处理的方法除了由其他银行收购兼并外,还包括特别政府管理和政府管财人制度。特别政府管理是由政府出资购买破产银行的股份,即临时国有化;政府管财人制度是政府向已破产的银行派遣管财人,或者转移到过渡银行(bridge bank),保证在得到妥善处理之前银行能够正常营业。当政府认为某银行的破产将导致银行业的系统性风险时,将通过存款保险公司强制性收购银行的股权实行临时国有化,不良债权转移到整理回收机构。根据金融再生法,在1998年10月和12月政府对日本长期信用银行和日本债券信用银行实行临时国有化。

随着不良债权处理的进行,银行的自有资本金不断减少。为了防止信贷收缩的发生,根据金融早期健全化

法,存款保险机构在政府资金的范围内委托整理回收机构购入银行发行的优先股和次级债券,向15家大银行注入了7兆4592亿日元的资本金,这些紧急对应措施避免了更严重的金融危机,国际社会对日本金融制度安定性的信心也开始恢复,日本溢价开始消失。但是,进入21世纪后,受美国经济减速和股市下跌的影响,日本的股价指数也急剧下跌,日经平均股价自3月份以来多次跌破了12000点,日本金融制度的安定性再次引起国际社会的担忧。日本的银行持有大量的公司股票(相互持股),由于近年来连续的营业亏损,公司股票的资本利得成为银行处理不良债权的重要资金来源,股市的持续下跌将使银行无力处理不良债权,甚至使银行因达不到巴塞尔协议的资本充足率要求被迫改变业务内容甚至破产。日本大银行的破产不仅会严重损害日本金融制度的安定性,还将通过同业拆放市场等渠道严重打击国际金融制度的安定性。在这样的背景下,日本政府在2001年4月提出了紧急经济对策,通过成立专门的“股票购买机构”缓解因银行减持公司股票给股票市场造成的压力,通过证券税制改革鼓励个人投资者参与股票投资,同时要求大银行对实质上已破产或濒临破产企业的不良债权,在两年之内从银行的资产负债表中剥离。在小泉内阁提出的经济结构改革的基本方针中把不良债权的处理作为日本经济改革的最优先部分。可以预见,随着彻底性的不良债权处理的加速进行,日本的银行业和日本经济将进入最困难的时期。

四、借鉴意义

随着金融商品和金融市场的不断创新,以及加入WTO后我国银行市场的开放,可以预见银行业的竞争将更加激烈,在激烈的竞争中个别银行的破产是不可避免的,关键的问题是如何通过金融安全网的建设,既能保证银行业的优胜劣汰,又能尽量避免个别银行的破产导致银行业系统性风险的发生,以及在银行危机发生后尽量的减少危机处理的成本和尽快恢复银行业的生机。对日本存款保险制度和银行危机处理制度性建设的考察,我认为有很多方面值得我们借鉴。

第一,隐性存款保险制度有效发挥作用的前提之一是限制银行业的竞争,保证银行业获得一定的垄断利润和特许权价值。在日本经济的高速增长时期,这套制度能很好地发挥作用,但是,80年代以来经济进入成熟增长后期后,金融创新和放松金融管制使银行业竞争加剧,激

日本溢价指日本的大银行在欧洲美元市场上筹资时高于欧美同行的利率,具体的计算方法是东京同业拆放利率(TIBOR)减去伦敦同业拆放利率(LIBOR)。

烈竞争使银行业的垄断租金下降,隐性存款保险制度和护送船团制度赖以发挥作用的基础就开始动摇。而在以信息化、全球化为特征的 21 世纪,放松金融管制和鼓励金融创新是金融业发展的必然趋势,从这个意义上讲,建立显性的存款保险制度是金融安全网建设的必然趋势。

第二,隐性存款保险制度总是与银行业信息披露的严重不足相联系,它是建立在存款人对政府的银行监管能力和银行危机处理能力的信赖之上。为维持存款人对政府的信任,监管当局总是把与银行安全性相关的信息披露降到最低的程度,尽量掩盖问题银行的不良债权和亏损状况,对问题银行的处理放在幕后操作。日本在破产银行的处理过程中,只有银行和大藏省官员的少数人能接触到详细的信息,信息披露的严重不足使存款人无法约束银行的道德风险,这也是日本的(显性)存款保险制度长达 20 年没有发挥作用的重要原因之一。

第三,在隐性存款保险制度下,受保护的除了存款之外,还有银行业本身。在信息严重不完全的金融市场上,银行的代理监督可以发挥规模经济而节约对企业的监督成本,从而提高金融市场的运行效率,因此对银行业本身的保护也有其经济学上的合理性。但是,随着信息技术和金融技术的发展,银行作为专门的信息生产者的功能正在衰退。实际上,日本的主银行制度在日本的公司融资和公司治理方面的作用已经大大削弱,对银行业的保护只会削弱本国的银行业在国际金融市场上的竞争力,从长期来看只会使一个国家的银行业更加脆弱。而且,由于在隐性存款保险制度下没有银行的直接退出机制,容易导致银行部门过分臃肿,从而影响银行的收益能力,而收益率的下降是导致银行破产的重要原因。

第四,隐性存款保险制度对银行危机的非规范性处理往往留下诸多的后遗症。隐性存款保险制度总是与缺乏问题银行处理和银行危机管理的法律与制度性建设相联系,当旧的制度不能有效的发挥作用时,往往会出现银

行危机处理的制度和法律上的真空,应急性的处理方式往往导致银行危机处理的时间非整合性(time inconsistency)。对问题银行的处理方式即使在当时的环境下是合理的甚至是最优的,但是,从长期来看就可能是相反的。日本 90 年代的住专危机处理为银行危机处理的时间非整合性提供了一个很好的例子。住专是银行下属的非银行金融机构,其资金来源包括母银行、其他银行和农协,成立之初主要是对个人住宅的抵押贷款。对房地产市场贷款的不受限制和泡沫经济时代的土地神话使住专将大量资金投入房地产贷款,泡沫经济破灭后住专的大量贷款成了不良债权,而 1991 年大藏省在处理住专问题时,认为农协与母银行和其他银行相比,在信息上处于最劣势的地位,因此农协除了“贡献性”地承担很小一部分损失外,其余的损失由政府承担,对农协的保护政策使农协“理性”地大量增加对住专的贷款,由于地价没有回升,农协对住专的继续贷款都变成了坏账,到 1995 年所有的住专公司都处于资不抵债的局面,大藏省对农协的保护政策大大的增加了处理住专问题的成本。

综上所述,在隐性存款保险制度已经失去发挥作用的基础之后,建立显性存款保险制度就成为迫在眉睫之事。这一点对于我国来说也同样具有重要意义。

[参考文献]

- [1] Diamond, D. ,P. Dিবig11983 ,Bank runs ,deposit insurance ,and liquidity Journal of Political Economy 3(91) 1
- [2] Garcia , GI2000 ,Deposit insurance : actual and good practices , IMF Occasional Paper ,1971
- [3] Keeley , MI1990 ,Deposit insurance ,risk ,and market power in banking ,American Economic Review ,801
- [4] Merton , RI1977 ,An analytical derivation of deposit insurance and loan guarantees.Journal of Banking and Finance1

作者单位:厦门大学经济学院

(责任编辑:书 北)

(上接第 21 页)全社会各层次进行全方位营销。要增强营销中的品牌意识,对所有的金融产品进行整合,在整合后将金融产品推向市场时,重点是协调一致全力对外营销。要科学地对市场进行细分,合理确定目标客户,向目标市场和目标客户推出各种差别化的金融产品,并切实把握市场机会,借助各种媒体营造良好的营销环境,把新业务推向市场,实现竞争客户、竞争市场的战略目标。

[参考文献]

- [1] 秦俊伦 1 创新经营——中国企业诊断[M]1 北京:企业管理出版社,19991
- [2] 彼得·杜拉克 1 创新与企业家精神[M]1 海口:海南出版社,20001

- [3] 甘培根 1 外国金融制度与业务[M]1 北京:中国经济出版社,19941
- [4] 陈 瑾 1 银行业创新的兴起与中国实践的反思[J]1 山东财政学院学报,2001,(2) 1
- [5] 中国工商银行四川省分行课题组 1 我国商业银行业务创新的现状、问题和对策[J]1 城市金融论坛,2000,(12) 1
- [6] 姜瑶英 1 美国银行业务服务渠道发展战略[J]1 城市金融论坛,2000,(9) 1
- [7] 段永宽 1 国有商业银行融机制创新[N]1 金融时报,2000-11-31

作者单位:中国工商银行山东省分行

(责任编辑:书 北)